

A EFETIVIDADE DAS RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

CRISTINA FIGUEIREDO TEREZO*

RESUMO

O presente artigo versa sobre a análise das Recomendações apresentadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos diante dos casos brasileiros em tramitação neste órgão, identificando-se a relação das Recomendações com políticas públicas, inovações e alterações legislativas ocorridas no Estado brasileiro.

Palavras-chaves: direitos humanos. Direito internacional público. Sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. Comissão interamericana de direitos humanos.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos assumiram um papel relevante diante do contexto atual, vêm correspondendo a uma alternativa para o acesso de mecanismos internacionais que estão mais próximos da realidade sócio-econômico e cultural dos países que os compõem e se pressupõe que sua atuação seja mais efetiva, em razão da proximidade com os Estados-membros, bem assim pelo fato de conseguir suplantat a barreira do “relativismo cultural”.

* Doutoranda em Direito, professora de Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará e advogada do Programa Acesso à Justiça da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos.

Os sistemas regionais são admitidos pelos cidadãos e pelas cidadãs, enquanto sujeitos de Direito Internacional, bem assim por entidades que compõem a sociedade civil organizada, como mecanismos para promoção e implementação dos Direitos Humanos em seu país.

O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, por sua vez, enquanto um órgão com atuação nos Estados que fazem parte da Organização dos Estados Americanos (OEA), dentre eles o Brasil, tornou-se referência com relação à promoção e à garantia dos Direitos Humanos, em razão de ser um dos sistemas mais antigos e pelas constantes alterações e inovações de mecanismos e de instrumentos de Direitos Humanos que propicia, sempre com o escopo de se adequar a nova realidade. No entanto, apesar de sua inegável importância, o sistema em apreço ainda apresenta falhas na efetividade de seus julgados e de suas Recomendações, primordialmente no tocante aos casos brasileiros.

O Sistema Interamericano é resultado de um processo evolutivo, que culminou com o reconhecimento de diversos instrumentos internacionais por parte dos Estados americanos, que estruturariam na IX Conferência Interamericana, um sistema regional de promoção e de proteção dos Direitos Humanos, no qual admitem e definem a existência dos mesmos, determinando normas de condutas obrigatórias e ainda estabelecendo órgãos destinados a velar pela sua fiel observância.

O mecanismo regional que tem por escopo a garantia e a promoção dos Direitos Humanos somente tornou-se possível em 1959 quando ocorreu, em Santiago dos Chile, a V Reunião dos Ministros das Relações Exteriores. Por conseguinte, a OEA instituiu um órgão denominado Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Como o ano de 1968 foi proclamado pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) o ano internacional dos Direitos Humanos, e como a maioria dos Estados que compunha na época a OEA não estava sob regime militar, considerou-se o momento ideal para levantar a bandeira dos Direitos Humanos e debater o assunto. A Conferência então foi marcada para 1969 em *San José*. Na ocasião, se adotou a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também chamada de Pacto de *San José* da Costa Rica, que identifica dois órgãos que compõem o Sistema Interamericano: Corte Interamericana de Direitos Humanos e Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O primeiro órgão tem por finalidade a interpretação da Convenção e de Tratados que estão relacionados à proteção dos Direitos Humanos nas Américas e o exame de casos em que os Estados tenham violado a Carta da OEA, Declaração Americana ou CADH, que revela sua competência contenciosa, por proferir sentenças com força vinculante, de execução imediata. O segundo órgão tem

como principal atribuição processar denúncias individuais, bem assim monitorar o cumprimento das obrigações decorrentes da ratificação de instrumentos internacionais de promoção e de garantia aos Direitos Humanos, podendo desempenhar suas atribuições mesmo naqueles Estados-partes que não tenham ratificado a CADH, por força da Carta da OEA e da Declaração Americana.

A Comissão Interamericana representa o primeiro órgão no sistema regional que estabelece a responsabilidade internacional de um Estado-membro por violação dos direitos previstos nos instrumentos internacionais, garantindo um procedimento baseado nos princípios do contraditório e da ampla defesa aos peticionários e peticionárias e ao Estado demandado.

Com a evolução da Comissão e com a conseqüente ampliação das suas atribuições, a mesma tem desenvolvido uma jurisprudência bastante diversa para o processamento das petições individuais, principalmente na análise dos requisitos para admissibilidade, adotando cada vez mais critérios flexíveis e por vezes subjetivos, realizando o exame de cada caso em sua particularidade.

Diante da importância que a CIDH assume perante o funcionamento do Sistema Interamericano, o presente artigo tem por escopo estudar a efetividade das Recomendações da Comissão Interamericana e suas implicações quanto à jurisdição interna, correlacionando tais Recomendações com políticas públicas, alterações e inovações legislativas ocorridas no Brasil.

Os relatórios anuais¹ publicados pela Comissão Interamericana foram utilizados como fonte, vez que indicam os casos admitidos pela Comissão e encaminhados à Corte Interamericana; os fatos que ocasionaram as lesões dos direitos fundamentais do peticionário; as razões que fundam a interposição das denúncias, os artigos violados pelo Estado demandado; a posição dos peticionários e do Estado-parte acerca das matérias processuais e de mérito indicadas na denúncia; os motivos que levaram a aceitação da petição pela Comissão Interamericana, a análise de mérito da Comissão, se for o caso; e por fim suas Recomendações sobre a denúncia ao Estado demandado; revelando assim o perfil dos casos brasileiros que ingressam no Sistema Interamericano, a evolução do entendimento jurisprudencial da Comissão no tocante aos requisitos processuais e de mérito, bem assim os casos em que o mérito foi a julgamento e que ensejaram Reco-

1 Os relatórios analisados foram àqueles disponíveis no endereço eletrônico da CIDH, onde constavam os relatórios contendo casos brasileiros dos anos de 1971-75, de 1984-85, de 1997-2000 e de 2002-2004. Logo, os casos identificados por esta pesquisa perfazem um total de 50, os quais correspondem às denúncias incluídas no relatório, mesmo sem terem sido admitidas formalmente; e com a mudança no Regulamento da Comissão, casos que foram aceitos oficialmente.

mendações por parte da Comissão Interamericana, fazendo-se a relação com políticas públicas, alterações e inovações legislativas ocorridas no Brasil.

2 CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS PELO GOVERNO BRASILEIRO

Quando a Comissão Interamericana iniciou, em 1970, suas atividades, recebeu imediatamente denúncias individuais contra o Estado brasileiro, envolvendo violações de Direitos Humanos cometidas pelo regime militar. Porquanto, desde seu estabelecimento, acompanha a trajetória dos Direitos Humanos no Brasil, mediante informações de organizações não governamentais que buscam a implementação dos Direitos Humanos em sua integralidade, e ao se pronunciar sobre alguns casos que lhe eram submetidos de forma individual, formula algumas Recomendações² e observa ainda as reformas legislativas que visam a consolidação do Estado democrático de Direito no país.

Diante da grave situação de violação Direitos Humanos no Brasil no período da ditadura militar, a CIDH solicitava ao governo autorização para uma missão *in loco* ao país, a fim de observar as medidas que estavam sendo tomadas para a promoção e a garantia dos Direitos Humanos.

A visita oficial da comitiva da CIDH ao Brasil ocorreu em 1995 e várias questões foram analisadas e objeto de relatório e de Recomendações em 1997, dentre elas:

2 A Recomendação é, no entender de André de Carvalho Ramos, “uma opinião de órgão internacional (por definição não vinculante), fruto da existência de obrigação internacional de monitoramento e supervisão dos direitos humanos por parte de instâncias internacionais [...]” (RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 298). Para o autor existem três tipos de Recomendação, a primeira resulta da análise dos relatórios que são enviados obrigatoriamente pelos governos, versando sobre a implementação de determinado direito no país; a segunda deriva da apreciação de certo tema em um país pelas organizações internacionais; e a terceira, que se aplica a atuação da Comissão Interamericana, se origina a partir do exame de mérito dos procedimentos que dispõem das petições individuais, analisando casos específicos de violação de Direitos Humanos (RAMOS, op. cit., p. 229). As Recomendações apresentadas pela Comissão devem ser sim vinculantes, sendo obrigatória para o Estado demandado a sua observância, na medida em que o caso é analisado em primeira instância por este órgão, e apenas em situações excepcionais, casos, que preencham determinados requisitos, poderão ser encaminhados para a Corte: “[...] resta o relatório da Comissão, que, enquanto órgão de promoção de direitos humanos, está perfeitamente legitimada pela Convenção Americana de Direitos Humanos em exigir determinada conduta por parte dos Estados, já que os mesmos, ao aderir à Convenção aceitam a competência da própria Comissão em processar petições individuais” (RAMOS, op. cit., p. 310).

direitos sócio-econômicos, judiciário, violência policial, sistema carcerário, os direitos da infância, dos indígenas e dos trabalhadores rurais, direitos das mulheres e discriminação racial.

De modo a monitorar o cumprimento das Recomendações, a CIDH, em 1999, solicitou ao governo brasileiro informações. Foi enviado, então o primeiro relatório nacional sobre Direitos Humanos³. E em 2000, a Comissão elaborou um relatório contendo suas observações acerca das informações encaminhadas pelo governo brasileiro em 1999, bem assim das organizações não governamentais que atuam na promoção e na defesa dos Direitos Humanos⁴.

Em 2001, como forma de monitorar os casos individuais que lhe são submetidos e cujos méritos já foram analisados, e por força da Resolução 1828, que dispõe sobre Avaliação do Funcionamento do Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos para seu Aperfeiçoamento e Fortalecimento, a Comissão Interamericana incluiu em seu relatório anual, informações sobre o cumprimento das Recomendações.

A aludida Resolução também foi destinada aos Estados-membros, com o escopo de obrigá-los a implementar as Recomendações que lhes foram apresentadas e atender as solicitações da Comissão quanto ao cumprimento de suas Recomendações⁵. Tal procedimento foi adotado a partir dos casos individuais de 2000⁶.

3 O primeiro Relatório Nacional sobre Direitos Humanos foi preparado pelo Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo.

4 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório de seguimento do cumprimento das recomendações da CIDH constante no relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil de 1997, parágrafo 2.

5 A CIDH avalia a aplicação das Recomendações observando quatro categorias de níveis de cumprimento: (1) cumprimento total (aqueles casos em que o Estado cumpriu plenamente com todas as recomendações formuladas pela CIDH); (2) cumprimento parcial (aqueles casos em que o Estado cumpriu parcialmente com as recomendações formuladas pela CIDH, seja por ter dado cumprimento somente a alguma(s) das recomendações ou por ter cumprido de maneira incompleta com todas as recomendações); (3) não cumprimento com informação por parte do Estado (aqueles casos em que o Estado enviou uma resposta a solicitação de informação sobre as recomendações, mas a CIDH considera que não houve cumprimento das recomendações); (4) não cumprimento sem informação (aqueles casos nos quais o Estado não respondeu a solicitação de informação e a critério da CIDH não houve cumprimento de suas recomendações). Disponível em: <<http://www.cidh.org>>. Acesso em: 17 fev. 2005.

6 Os casos brasileiros solicitados pela Comissão para análise do cumprimento das Recomendações nos anos de 2000 a 2004 são os casos Maria da Penha Maia Fernandes (caso n.º 12.051), Aluísio Cavalcante e outros casos que foram admitidos como conexos e julgados conjuntamente (casos n.º 11.286, 11.406, 11.407, 11.412, 11.413, 11.415, 11.416 e 11.417), Diniz Bento da Silva (caso n.º 11.517), Parque São Lucas (caso n.º 10.031) e José Pereira (caso n.º 11.289).

A Comissão Interamericana, ao apresentar Recomendações ao Estado brasileiro após a análise do mérito de uma denúncia individual, pode dispor sobre o processo interno judicial em curso ou ainda tratar de questões gerais que envolvam a temática daquele dispositivo da Convenção ou de outro instrumento internacional que foi considerado violado.

No que se refere aos processos em andamento na justiça brasileira, pouco o governo tem feito no sentido de acelerar os julgamentos de tais casos, principalmente na esfera cível, vez que, em sua maioria, as ações judiciais estão sendo apreciadas nas justiças estaduais, não cabendo, qualquer interferência do governo federal, ressaltando que este é o ente demandado nos procedimentos internacionais instaurados.

Resta, na esfera de competência do governo federal, a adoção de ações mais amplas para reverter o quadro de violações de Direitos Humanos, levando em consideração as Recomendações feitas pela Comissão Interamericana neste aspecto.

As Recomendações da Comissão somente começaram a surtir efeitos a partir do processo de redemocratização iniciado no Brasil, em que pese a noção clássica de soberania ainda estivesse enraizada nas instituições governamentais tradicionais.

A adesão de Tratados, a submissão à organismos internacionais, a obrigação em observar os dispositivos previstos nos mecanismos e nos instrumentos internacionais, aliadas ao fortalecimento do Sistema Interamericano em razão das alterações nos seus Estatutos e Regulamentos, fizeram com que o governo brasileiro compreendesse que o cidadão é visto como um sujeito de Direito Internacional e que questões afetas aos Direitos Humanos não estão adstrita ao domínio reservado do Estado, e que portanto, o cumprimento das Recomendações internacionais não são apenas objeto da política externa de um país, mas refletem, principalmente, em suas ações internas.

Porquanto, se identifica que algumas ações desenvolvidas pelo governo brasileiro tiveram forte influência das determinações e observações apresentadas pela Comissão Interamericana ao discorrer e analisar casos que foram submetidos a sua apreciação e que, por conseguinte ensejaram em mudanças de políticas públicas internas relevantes para a promoção de Direitos Humanos no Brasil. Nesse diapasão, destacam-se algumas que se seguem, admitidas como importantes.

2.1 CRIMES PRATICADOS POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Pode-se vislumbrar a interferência das Recomendações da CIDH primeiramente nos crimes praticados por agentes de segurança pública. Dos 50 casos ana-

lisados pela presente pesquisa, 40 envolvem agentes de segurança sejam civis ou militares.

Observa-se que o Brasil foi demandado em razão de agentes do próprio Estado por terem violado os Direitos Humanos, o que constitui um descumprimento grave dos Tratados internacionais.

No tocante a essas violações praticadas por policiais, a CIDH emitiu várias Recomendações ao Brasil em denúncias individuais. Um dos casos de maior repercussão no país e que foi encaminhado à Comissão trata-se do caso conhecido como Parque São Lucas (10.301)⁷ que versa sobre o episódio ocorrido em 5 de fevereiro de 1989, no 42º Distrito Policial do Parque São Lucas, na cidade de São Paulo, em que cerca de 50 detentos foram encarcerados em uma “cela forte” de um metro por três, na qual foram jogados gases lacrimogêneos e que 18 dos detentos morreram por asfixia e 12 foram hospitalizados.

A Comissão, em março de 1996 analisando o mérito da causa recomendou ao Estado brasileiro dentre outras questões, que transferisse a competência da Justiça Militar para a Justiça Comum, os julgamentos dos crimes praticados por policiais. Em agosto do mesmo ano, o Brasil aprovou a Lei n.º 9.299 que altera dispositivos do Código Penal Militar e do Código de Processo Penal Militar, proporcionando a transferência para a Justiça Comum da competência sobre processamento e julgamento de crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares contra civis.

Muito embora a CIDH recomendasse a transferência de todos os crimes praticados por policiais para serem julgados pela Justiça Comum, em parte sua Recomendação foi observada, tendo reiterado a mesma em 2003, quando retomou a análise do caso.

Outro aspecto que envolve agentes de segurança pública e que é objeto de Recomendações frequentes pela CIDH, bem assim está no relatório de monitoramento das Recomendações sobre situação geral de violação de Direitos Humanos no Brasil, trata-se da competência de investigar crimes cometidos por policiais pelos próprios órgãos da corporação.

Em que pese a implementação de Corregedorias e de Ouvidorias, que são consideradas pela Comissão Interamericana importantes medidas governamentais, a constituição de órgãos imparciais e independentes, para investigar as condutas delituosas praticadas por policiais, representa uma ação fundamental para a defesa dos Direitos Humanos no Brasil.

7 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 10.301, relatório n.º 40/03.

A CIDH manifestou tal entendimento ao analisar o caso Eldorado dos Carajás (11.820), que versa sobre o assassinato de 19 de trabalhadores rurais e a lesão de dezenas de outros em 17 de abril de 1996, quando 155 policiais militares cercaram pelos dois lados um grupo de aproximadamente 1.500 trabalhadores rurais que se encontravam acampados na margem da rodovia estadual PA 150, no município de Eldorado dos Carajás, Estado do Pará. Dentre os 19 trabalhadores mortos, 6 foram assassinados com os disparos iniciais e 13 executados sumariamente após a desobstrução da estrada⁸.

Mais uma vez, a Comissão reiterou o seu entendimento de que o processo investigatório fosse realizado por um órgão independente quando o crime era cometido por agente de segurança pública, vez que em diversos casos que envolvem policiais, o procedimento de investigação se mostrava falho, ineficiente e demasiadamente lento, o que comprometia posteriormente a própria instrução do processo criminal em caso de denúncia do crime⁹.

2.2 CRIMES DE TORTURA

No que se refere às práticas de tortura no Brasil, a CIDH também, ao ser acionada, apresentou Recomendações sobre esta temática. 12 são os casos brasileiros, os quais tramitam na Comissão, que envolvem atos de tortura identificados na pesquisa, sendo que a maioria dos casos ocorreram no regime militar. No entanto, isso não representa que a tortura tenha diminuído no país, a partir do processo de redemocratização.

8 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 11.820, relatório de admissibilidade n.º 21/03.

9 “26. Um dos pressupostos essenciais do devido processo é a independência, autonomia e imparcialidade dos órgãos nacionais encarregados tanto de investigar como de punir as supostas violações dos direitos humanos. 27. A esse respeito, a Comissão considera que a Polícia Militar não goza da independência e da autonomia necessárias para investigar de maneira imparcial as supostas violações dos direitos humanos presumivelmente cometidas por policiais militares. 28. A Comissão explicou que o problema da impunidade na justiça penal militar não se vincula exclusivamente à absolvição dos acusados, mas que ‘a investigação de casos de violação dos direitos humanos pela justiça militar em si implica problemas’ e que a investigação do caso por parte da justiça militar elimina a possibilidade de uma investigação objetiva e independente executada por autoridades judiciais não ligadas à hierarquia de comando das forças de segurança. O fato de que a investigação de um caso tenha sido iniciada na justiça militar pode impossibilitar uma condenação mesmo que o caso passe logo à justiça ordinária, dado que provavelmente não foram colhidas as provas necessárias de maneira oportuna e efetiva. Também a investigação dos casos que permanecem no foro militar pode ser conduzida de maneira a impedir que cheguem eles à etapa de decisão final.” OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 11.820, relatório de admissibilidade n.º 21/03, parágrafos 26-28.

Pode-se citar como exemplo de uma interpelação internacional que foi denunciada pela prática de tortura, o caso n.º 12.328¹⁰ que trata sobre adolescentes, ao quais estavam encarcerados nas Unidades da Fundação do Bem Estar do Menor (FEBEM) em São Paulo, onde eram torturados e espancados, e sofriam maus tratados. Uma situação que expunha os menores a tensões internas que findavam em rebeliões, lesões corporais graves, fugas e morte.

O Ministério Público Estadual, nos anos de 1999 e de 2000, instaurou vários procedimentos administrativos com pedido de liminar e ingressou com duas Ações Cíveis Públicas. A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo obteve a cassação das liminares e recorreu das Ações Cíveis Públicas.

Em fevereiro de 2001, o Estado brasileiro encaminhou um ofício do Secretário de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo à Comissão Interamericana esclarecendo que: (1) vários projetos estavam sendo implementados na FEBEM/SP; (2) que o Estado não pode ser responsabilizado pela morosidade do Poder Judiciário; e (3) que havia demitido servidores e contratado outros.

Em razão de denúncias internacionais tratarem sobre a matéria, bem assim pelas Recomendações feitas pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 2001¹¹, perante a Assembleia Geral da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Naquele mesmo ano, o governo adotou inúmeras ações de combate à tortura no Brasil.

Em julho de 2001, o governo brasileiro lançou o Plano Nacional de Combate à Tortura, dentre as medidas previstas neste plano estavam: lançamento na mídia da Campanha Nacional contra a Tortura; uma central única de denúncias; expansão de Ouvidorias independentes do Departamento de Polícia; aperfeiçoamento e ampliação do Sistema Nacional de Assistência à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas e do Serviço de Proteção ao Depoente Especial; estímulo aos governos estaduais para que criassem conselhos e programas estaduais de Direitos Humanos que priorizassem o combate à tortura; Proposta de Emenda Constitucional que prevê a federalização dos crimes de Direitos Humanos; aceitação do direito de petição individual ao Comitê contra a Tortura das Nações Unidas.

10 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 12.328 (FEBEM).

11 O Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, Sir. Nigel Rodley, em 2000, entre os dias 20 de agosto a 12 de setembro, visitou a capital brasileira, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Pará, estando em instituições do sistema prisional e centros de detenção de adolescentes infratores, realizando entrevistas com vítimas, testemunhas e familiares, encontros com membros de organizações não-governamentais e do Poder Público.

Neste mesmo ano, foi lançada a Campanha Nacional contra Tortura através de um convênio firmado entre Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e da Sociedade de Apoio aos Direitos Humanos, tendo por objetivos os seguintes: criação de disque denúncia e de rede nacional de acolhimento e encaminhamento de denúncias; capacitação da equipe que compõe a aludida rede; e divulgação pública sobre a campanha.

A central nacional foi encarregada de receber os casos de tortura e tratamento cruel, desumano ou degradante, repassando às centrais estaduais, que ficaram responsáveis por dar andamento às denúncias perante às vítimas, testemunhas e suas famílias. No entanto, os recursos para a consecução dos objetivos a que se propunha a campanha eram escassos, o que veio a prejudicar uma implementação realmente efetiva, por não ter sido feita uma divulgação ampla à população em geral da importância do combate à tortura, e some-se a isso o fato das centrais estaduais não terem sido devidamente equipadas com recursos materiais e humanos para erradicar um problema da dimensão comprovada pelo Relator Especial.

Ressalta-se ainda que, até o presente momento não foi implementado, como havia sido previsto, o Programa de Capacitação de Operadores de Direito para a Prevenção da Tortura, que tinha por escopo a formação de membros do Judiciário, das Defensorias e do Ministério Público.

Em junho de 2003, foi assinado o Protocolo de Ação Contra a Tortura em que se comprometeram Superior Tribunal de Justiça, Procuradoria Geral da República, Ministérios Públicos dos Estados, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos entre outros a identificar os fatores que dificultam o combate à tortura. O Protocolo previa ainda a instituição de oficinas de trabalho para troca de experiências na luta contra a tortura¹².

Cumprе esclarecer que grande parte dos problemas relativos ao encaminhamento de denúncias de maus tratos e de tortura está relacionada à completa falta de independência dos órgãos investigadores, que são basicamente controlados pela mesma instituição que é acusada dessas práticas.

Nos casos em que denúncias são levadas adiante, pouco ou nada de efetivo é feito para afastar a autoridade em questão. É comum que as pessoas denunciadas sejam transferidas a outro local de trabalho, mas não afastadas do cargo que ocupam.

No tocante à aplicação por promotores e juizes da Lei n.º 9.455, de 07 de abril de 1997 que define os crimes contra tortura, os casos ocorridos no país, em sua maio-

12 CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (Org.). Tortura no Brasil: implementação das recomendações do relator da ONU. Rio de Janeiro: CEJIL, 2004, p. 13-19.

ria, são tratados pelos investigadores e, por conseguinte, pelos promotores de justiça, como lesões corporais, comprometendo a aplicação da Lei, bem assim intimidando as vítimas de prestarem denúncia e de identificarem os torturados quando agentes do sistema de segurança pública.

Outrossim, diante da pressão da comunidade internacional, o Brasil assinou o Protocolo Facultativo que permite o envio de petição individual ao Comitê contra Tortura, em 13 de outubro de 2003, mas o Congresso Nacional ainda não o ratificou.

2.3 VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES

Outro tema tratado pelas políticas governamentais versa sobre direitos das mulheres, mencionado no relatório da Comissão Interamericana sobre o monitoramento de suas Recomendações, bem assim na análise de mérito de uma petição individual que denunciava violações aos direitos das mulheres entre outros artigos da Convenção Americana.

Dos 50 casos pesquisados, 5 configuram mulheres como peticionárias, que tiveram seus direitos violados e não observados pelo Estado brasileiro e constam sua identificação na petição individual, ressaltando que existem outros casos denominados pela CIDH de gerais, que também tratavam de violações de direitos de mulheres.

A denúncia de maior repercussão, sobretudo na esfera internacional, foi o caso conhecido como Maria da Penha (caso n.º 12.051), que dispõe sobre violência cometida por seu marido, na cidade de Fortaleza, durante os anos de convivência matrimonial, que culminou numa tentativa de homicídio em 29 de maio de 1983 e novas agressões em junho de 1983. Em decorrência dessas agressões, a vítima sofre de paraplegia irreversível e outras enfermidades desde a referida data¹³.

A Comissão recomendou ao Brasil uma série de medidas com o intuito de sensibilizar autoridades policiais e judiciais para os direitos das mulheres, principalmente aqueles previstos na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida também como Convenção de Belém do Pará¹⁴.

13 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 12.051, relatório n.º 54/01.

14 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo n.º 107, de 31 de agosto de 1995 e promulgado pelo Decreto n.º 1.973, de 01 de agosto de 1996.

No que se refere às mudanças legislativas ocorridas após a denúncia internacional, verifica-se a aprovação da Lei n.º 10.778/2003 que estabelece a notificação compulsória no território nacional, do caso de violência contra a mulher que foi atendida em serviços de saúde públicos ou privados; e também da Lei n.º 10.886/2004 que acrescenta parágrafos ao artigo 129 do Decreto-lei n.º 2.848/40 (Código Penal), criando o tipo especial denominado “violência doméstica”.

Torna-se mister mencionar que o Brasil foi o primeiro país do mundo a criar uma Delegacia Especializada para tratar dos direitos das mulheres em 1985, na cidade de São Paulo. Tal iniciativa ocorreu em função de atender as reivindicações de grupos de mulheres que passaram a ter mais representatividade e força com a reabertura política do país e que denunciavam ora que as delegacias eram compostas em sua maioria por policiais homens que não dispunham de nenhuma formação técnica para tratar de violência doméstica e sexual, submetendo as vítimas à situações constrangedoras e ora que os Tribunais brasileiros ainda admitindo tese de “desonra”, absolviam maridos que haviam assassinado suas esposas.

As Delegacias de Mulheres foram constituídas inicialmente no âmbito dos governos estaduais e foram objeto, portanto de uma política pública estadual, fazendo com que sua competência ficasse adstrita aos crimes de lesão corporal, ameaça, constrangimento ilegal, atentado violento ao pudor e adultério.

Em 1996, ainda por meio de um ato normativo estadual, a competência das Delegacias das Mulheres foi ampliada, passando então a investigar crimes de homicídio que envolvessem mulheres.

Em 1996, as Delegacias de Mulheres deixaram a esfera estadual, para se tornarem uma política pública do âmbito federal através do I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual além de ter proposto a pesquisa e divulgação de informações sobre formas de proteção e de promoção dos direitos da mulher e a inclusão da perspectiva de gênero na educação e no treinamento de servidores públicos, civis e militares e nas diretrizes curriculares para o ensino fundamental e médio, recomendou também ações relacionadas ao aprimoramento e a expansão da rede de Delegacias de Mulheres.

Cumprе esclarecer que o Brasil por meio do Decreto n.º 4.316/2002, promulgou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, permitindo que petições individuais fossem encaminhadas ao Comitê sobre a Eliminação de Discriminação contra a Mulher das Nações Unidas (CEDAW).

Hodiernamente, os Tribunais superiores superaram a concepção de “defesa da honra” que motivava a prática de homicídio de maridos contra suas esposas¹⁵ e a constituição de Delegacias das Mulheres não está mais limitada ao âmbito estadual.

2.4 TRABALHO ESCRAVO

Outro tema que foi levado para apreciação da Comissão dispõe sobre trabalho escravo, o que resultou ao governo brasileiro o cumprimento de várias Recomendações gerais sobre a matéria, bem assim sobre a reparação aos direitos da vítima que foram violados.

O caso que alcançou a esfera internacional ficou conhecido como Fazenda Espírito Santo (11.289) que trata da prática de trabalho escravo no Sul do Pará. Os petionários alegaram que em setembro de 1989, José Pereira foi gravemente ferido por disparos de arma de fogo e que outro trabalhador rural conhecido por “Paraná” foi morto quando tentavam fugir da Fazenda Espírito Santo, onde realizavam trabalhos forçados em condição de escravidão, juntamente outros 60 trabalhadores.

Em 18 de setembro de 2003, os petionários e o Estado subscreveram um acordo de solução amistosa, no qual o Brasil reconheceu a responsabilidade internacional e foi estabelecida uma série de medidas a serem cumpridas¹⁶.

O caso em apreço foi denunciado em 1994 perante a CIDH, tendo sido o governo federal, em março do mesmo ano, notificado da denúncia.

15 “Mulher. Violência. Adultério. Legítima defesa da honra. Inexistência. Recurso Especial. Tribunal do Júri. Duplo homicídio praticado pelo marido que surpreende sua esposa em flagrante adultério. Hipótese em que não se configura legítima defesa da honra. Decisão que se anula por manifesta contrariedade à prova dos autos (art. 593, parágrafo 3º, do CPP). Não há ofensa à honra do marido pelo adultério da esposa, desde que não existe essa honra conjugal. Ela é pessoal, própria de cada um dos cônjuges. O marido, que mata sua mulher para conservar um falso crédito, na verdade, age em momento de transtorno mental transitório, de acordo com a lição de Himénez de Asuá (El criminalista, Buenos Aires: Zavalia, 1960, v. 4, p. 34), desde que não se comprove ato de deliberada vingança. O adultério não coloca o marido ofendido em estado de legítima defesa, pela sua incompatibilidade com os requisitos do artigo 25, do Código Penal. A prova dos autos conduz à autoria e à materialidade do duplo homicídio (mulher e amante), não à pretendida legitimidade da ação delituosa do marido. A lei civil aponta os caminhos da separação e do divórcio. Nada justifica matar a mulher que, ao adulterar, não preservou a sua própria honra. Nesta fase do processo, não se há de falar em ofensa à soberania do Júri, desde que os seus veredictos só se tornam invioláveis, quando não há mais possibilidade de apelação. Não é o caso dos autos, submetidos, ainda, à regra do artigo 593, parágrafo 3º, do CPP. Recurso provido para cassar a decisão do Júri e o acórdão recorrido, para sujeitar o réu a novo julgamento”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.517-PR, 6ª Turma, Relator Ministro José Cândido, Brasília, DF, 15 de abril de 1991, DJU, p. 4.309.

16 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 11.289, relatório n.º 95/03.

Em 1995, o governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, anunciou a criação do Grupo Executivo para Combate ao Trabalho Escravo e o Grupo Especial de Fiscalização Móvel.

No entanto, após a solução amistosa realizada pelo Brasil e os peticionários de denúncia diante da CIDH em setembro de 2003, fez com que o tema fosse tratado com mais seriedade e redundasse em ações mais concretas.

Em 24 de setembro de 2003, o governo federal aperfeiçoou o Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo e o lançou oficialmente em março do mesmo ano, contendo as medidas que irão por fim a prática de trabalho escravo no país.

Dentre as ações previstas no novo Plano estão: a criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, em que representantes da sociedade civil organizada e órgãos do Poder Público irão discutir e buscar a implementação das medidas previstas no Plano, bem assim o seu monitoramento; o Grupo Móvel terá como um dos seus integrantes ora Procuradores do Trabalho, ora Procuradores da República que deverão ajuizar ações de natureza criminal e trabalhista; varas itinerantes em locais de difícil acesso determinando o pagamento de verbas trabalhistas aos trabalhadores libertados; criação de colegiados com o escopo de tratar sobre trabalho escravo, devendo participar dos mesmos representantes da sociedade civil organizada e de órgãos do Poder Público, que atuarão em caráter deliberativo¹⁷.

Ademais, outra mudança em âmbito doméstico no que se refere ao combate ao trabalho escravo se deu através de alteração legislativa, ocorrida em dezembro de 2003, por meio da Lei n.º 10.803, a qual alterou o artigo 149 do Código Penal, identificando as formas contemporâneas de escravidão como tipo penal¹⁸.

17 Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/emquestao/eq80.htm>>. Acesso em: 01 abr. 2005.

18 “Artigo 149 Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem”.

2.5 CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Outras medidas governamentais que foram influenciadas pelas Recomendações da CIDH para serem implementadas em âmbito doméstico dizem respeito aos conflitos fundiários existentes no país.

A Comissão, no relatório de monitoramento das suas Recomendações, fez menção particular à situação agrária do Estado do Pará, em que observa que os conflitos fundiários também estão relacionados com a impunidade e a péssima condução das investigações policiais e dos processos criminais.

O Brasil, enquanto um país de longa extensão territorial e com capacidade produtiva de larga escala, o que o coloca em posição economicamente mais vantajosa com relação a outras nações, deveria ser um Estado de uma política séria de assentamento rural.

O Brasil tem entre seus indicadores aquele que demonstra ser um dos maiores países do mundo com concentração de propriedade. Os estabelecimentos agrícolas chegam a 4,8 milhões e a área ocupada representa 353,6 milhões de hectares. Os minifúdios e as propriedades com menos de 100 hectares somam 89,1% dos imóveis e 20% da área total. E apenas 1% do total dos imóveis que detém 45% do total das terras cadastradas são as grandes propriedades com áreas acima de 1.000 hectares. Além disso, os dados demonstram que 35 mil imóveis considerados latifúndios estão sem produzir, ou seja, 1% do número de propriedades, os quais ocupam mais de 60% de área total cadastrada¹⁹.

A história demonstra que o desenvolvimento agrícola no país privilegiou os latifúndios e, por conseguinte, a concentração da propriedade da terra, beneficiando assim somente uma minoria, expulsando os trabalhadores rurais do campo.

Há no Brasil, atualmente, 4,5 milhões de famílias sem terra. De 1995 a 2002, o governo federal afirma ter assentado 565 mil famílias²⁰, dados não admitidos pelos movimentos sociais, aos quais sustentam que 900 mil famílias terem sido obrigadas a abandonar o campo.

A partir destas estatísticas, verifica-se que a reforma agrária deve ser compreendida como uma medida realmente urgente, para que se garanta o direito à propriedade e à terra e que sejam evitados conflitos fundiários.

19 Dados provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

20 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Ministério das Relações Exteriores. A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil, Brasília, 2002, p. 41.

Em abril de 1996, ocorreu um massacre de trabalhadores rurais que entraria para a história do Brasil, alcançando repercussões internacionais. No Município de Eldorado dos Carajás, interior do Pará 19 trabalhadores rurais perderiam suas vidas. Com outra chacina que culminaria com a morte de 07 trabalhadores rurais, ocorrida em 12 de setembro de 2003, em São Félix do Xingu, Estado do Pará, este assume novamente a liderança em índices de trabalhadores rurais assassinados, o que tem gerado um sentimento de insegurança para a sociedade brasileira e indignado as entidades de Direitos Humanos.

Segundo levantamento feito pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI) e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), de 1958 a 2003, foram assassinados 521 trabalhadores, lideranças sindicais, religiosas e políticas, sendo que foram registrados 327 casos de violência no campo. O fato mais grave é que 10 desses casos foram levados a julgamento, e apenas 5 mandantes e 8 executores foram condenados e 10 executores, absolvidos²¹.

O Pará é o segundo maior Estado do Brasil, sendo que as áreas mais carecedoras de atenção por parte do poder público e da comunidade internacional são as regiões sudeste e sudoeste, que têm servido de cenário para uma crescente violência no campo, com o assassinato de centenas de trabalhadores rurais, lideranças sindicais, religiosos e profissionais que atuam na assessoria de organizações não governamentais voltadas para as questões atinentes aos Direitos Humanos e acesso à terra.

Um dos casos de repercussão da CIDH e que gerou ao Brasil o cumprimento de Recomendações afetas as questões agrárias trata-se do caso n.º 11.517 que versa sobre a morte de Diniz Bento da Silva, ocorrida em 08 de março de 1993, praticada por policiais militares do Estado do Paraná²². Diniz era procurado pelo polícia, acusado de ter assassinado um policial militar, depois de um confronto entre trabalhadores “sem-terra” e policiais no Estado do Paraná. A vítima foi localizada pelos policiais e, segundo testemunhas, se entregou sem oferecer resistências, mas foi executado.

Inquérito policial militar foi instaurado para apurar a conduta dos policiais em março de 1993 e concluído em abril do mesmo ano. Embora apontasse a existência de crime militar, dez meses depois, o Ministério Público pediu o arquivamento, sendo tal pedido acatado pelo juiz auditor em 08 de março de 1994.

21 PEDROSA, Miro; BRASILIENSE, Ronaldo. Até a próxima morte. Isto é, São Paulo, n. 1845, p. 32-38, 23 fev. 2005.

22 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 11.517, relatório n.º 111/01.

Em 30 de setembro de 1994, foi solicitado desarquivamento e, em maio de 1996, o Ministério Público entendeu que não se tratava de provas novas, tendo o juiz auditor mantido o arquivamento.

Em agosto de 1997, o Ministério Público pediu o desarquivamento diante de denúncia de envolvimento do Secretário Estadual de Trabalho no crime e face à Lei n.º 9.299/96 que determina a competência da Justiça Comum para julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares, o juiz estadual declarou-se competente e acatou o pedido do *Parquet*.

Em 20 de fevereiro de 2001, a CIDH admitiu a petição (relatório n.º 38/01) e fez as seguintes Recomendações: (1) investigação imparcial e punição dos responsáveis; (2) punir os responsáveis pelas irregularidades nas investigações; e (3) reparação civil dos familiares.

Em 15 de outubro de 2001, a CIDH analisou o mérito do caso e reiterou as Recomendações ressaltando a necessidade de buscar meios de soluções pacíficas para os conflitos agrários, indicando que, antes de cumprir com mandados de reintegração de posse ou fazer uso de formas coercitivas para a devolução da posse aos proprietários, sejam esgotados os meios de negociação para solver o conflito fundiário.

O governo brasileiro então lançou, através da Ouvidoria Agrária, o Plano Nacional de Combate à Violência no Campo para os Estados do Pará, Mato Grosso, Rondônia, Bahia e Paraná.

2.6 FEDERALIZAÇÃO DOS CRIMES DE DIREITOS HUMANOS

Outro tema analisado pela Comissão Interamericana em seu relatório de monitoramento e que redundou em medidas governamentais internas, trata-se da indicação de que os crimes de Direitos Humanos fossem julgados pela Justiça Federal.

Tal questão vinha sendo ventilada não apenas pela CIDH, mas assim pelos movimentos sociais que atuam na promoção e na defesa dos Direitos Humanos e também pelas Nações Unidas, tendo sido a federalização recomendada pelo Relator Especial sobre Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, após sua missão ao Brasil propondo que a Emenda Constitucional fosse apreciada e votada no Congresso Nacional para admitir, em determinadas circunstâncias, que a Justiça Federal solicitasse autorização, ao que o Relator denominou de Tribunal de Recursos, que no caso seria o Superior Tribunal de Justiça, para apurar e julgar os crimes que envolvam violações de Direitos Humanos com repercussões internacionais.

A primeira proposição de Emenda Constitucional prevendo a atribuição à Justiça Federal da competência para julgar crimes contra Direitos Humanos surgiu em 1996 e foi uma iniciativa do Poder Executivo, encaminhada por ocasião do lançamento do I PNDH²³.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) foi apensada à de nº 96/92, que previa uma reforma constitucional no Poder Judiciário, o que fez com que a discussão e a votação em plenária fossem adiadas várias vezes, para por fim, ser aprovada e publicada no final de 2005.

Após a visita em outubro de 2004, do Relator Especial das Nações Unidas para Independência de Juizes e Advogados, tem-se no Brasil a aprovação da Emenda Constitucional n.º 45, de 08 de dezembro de 2005, que dispõe entre outras alterações e inovações constitucionais, a possibilidade de transferência para Justiça Federal da apuração e do julgamento de crimes praticados contra os Direitos Humanos²⁴.

A transferência de competência possibilitou que a União antes de ser demandada em alguma denúncia internacional, buscasse atuar no sentido de responsabilizar criminalmente os responsáveis por delitos atentatórios aos Direitos Humanos.

Uma das principais dificuldades que o Estado brasileiro enfrenta para cumprir com as Recomendações de organizações internacionais, refere-se ao fato de que a União arca exclusivamente com a defesa internacional do Brasil e com o ônus perante a comunidade internacional, muito embora essa responsabilidade deve ser suportada pela União, que representa os Estados federados em âmbito internacional, e pelos Estados da Federação, onde ocorreram os crimes contra os Direitos Humanos no que se refere primordialmente ao pagamento do *quantum* indenizatório, celeridade dos processos de jurisdição estadual e que também deveria agir no sentido de implementar políticas públicas voltadas para a proteção e a defesa dos Direitos Humanos.

Diante de tal dificuldade, a Emenda Constitucional que introduziu a possibilidade de transferência de competência para julgamento de crimes contra os Direitos Humanos, visa em primeira instância evitar que novas denúncias alcancem a esfera internacional e que o Estado brasileiro seja demandado novamente, vez que se julga

23 Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 368-A, de 1996.

24 “Artigo 109 [...]

V- A As causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo;
[...]

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

que a Justiça Federal disponha de um aparato que agiliza a conclusão dos processos, sendo este um dos requisitos mais argüidos pelos peticionários ao ingressarem com uma denúncia perante órgãos internacionais, motivando seus pedidos pela demora injustificada da prestação da tutela jurisdicional doméstica.

2.7 DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

A Comissão Interamericana também fez Recomendações expressas sobre a proteção daqueles que atuam na defesa dos Direitos Humanos no Brasil. Ao dispor em seu relatório de monitoramento sobre a situação de conflitos agrários no país, dando especial atenção às questões de terra no Estado do Pará, a Comissão, com base em dados da CPT, indicou o número crescente de assassinatos contra defensores e defensoras de Direitos Humanos e recomendou providências no sentido de evitar mortes de trabalhadores rurais, bem assim daqueles que atuam na defesa dos Direitos Humanos.

Um dos casos mais emblemáticos que se referem à defensores de Direitos Humanos que tramita na Comissão trata-se do caso n.º 12.058 que versa sobre o assassinato do advogado e defensor de Direitos Humanos, Gilson Nogueira Carvalho, ocorrido em 20 de outubro de 1996 em Natal, por ter denunciado um esquadrão de extermínio conhecido como “Meninos de Ouro”, integrado por agentes da polícias civil e militar e por servidores civis²⁵.

Outro caso que gerou Recomendações sobre a situação de risco em que vivem defensores de Direitos Humanos no Brasil foi o caso n.º 11.405²⁶ que trata do assassinato de Newton Mendes, Moacir Rosa de Andrade, José Martins dos Santos, seu filho Gilvan e tentativa de homicídio contra Juscelino Rosa da Silva e sua esposa Ana Beatriz, seqüestro e tortura de Valdemir Soares Pereira e ameaças de morte contra os Padres Benedito Rodrigues Costa, Henri Burin de Roziers e Ricardo Rezende Figueiroa, todos ocorridos nas cidades de Xinguara e de Rio Maria, Estado do Pará.

A denúncia relata ainda que os crimes ocorreram em função de disputa de terra na região e que existiriam “lista dos marcados para morrer”. Os responsáveis pelas violações seriam proprietários de fazendas, pistoleiros contratados e policiais civis e militares que não cumpriam com as ordens judiciais e facilitavam fugas.

25 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 12.058.

26 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 11.405.

Os peticionários relatam vários exemplos de crimes que ficaram impunes, embora alguns mandantes e executores tenham sido identificados e respondido a processos criminais.

Em 01 de outubro de 1997, a CIDH admitiu a petição e apresentou uma série de Recomendações²⁷ que tratavam também de proteção dos defensores e de defensoras de Direitos Humanos no Estado do Pará.

Os defensores e defensoras de Direitos Humanos, até o período das Recomendações, não recebiam nenhuma espécie de proteção por parte do Estado, sendo que quando as denúncias de suas ameaças eram feitas, aqueles muitas vezes eram ridicularizados e quando as ameaças eram cumpridas, o procedimento investigatório se mostrava repleto de falhas e os processos criminais dificilmente eram concluídos.

É em função das denúncias feitas pelos defensores e defensoras, que os índices de violação de Direitos Humanos no que se refere ao Estado do Pará correspondem a realidade, sendo, portanto, o Pará líder em casos de violações, como assassinato de trabalhadores rurais por disputa de terras, trabalho escravo, trabalho escravo infantil, etc.

Diante disso, os defensores/as de Direitos Humanos, que são lideranças sindicais, advogados, religiosos e até mesmo membros do Poder Judiciário e do Ministério Público são ameaçados, sofrem tentativas de homicídios e são assassinados. E os órgãos do Poder Público não adotavam nenhuma medida para impor a ordem e garantir a segurança daqueles que lutam pelo bem-estar social.

Segundo dados da CPT, de janeiro de 1996 a março de 2004, foram assassinados 144 defensores de Direitos Humanos, e 161 sofrem ameaças em decorrência

27 “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado brasileño las siguientes recomendaciones: 1. Que tome las medidas para que las autoridades competentes pongan en marcha los mecanismos y garantías necesarias para realizar una investigación independiente, completa, seria e imparcial de los hechos que se vienen desarrollando en la zona sur del Estado de Pará, en perjuicio de las víctimas mencionadas en este informe, con el objeto de identificar y sancionar a todas las personas que resulten individualizadas como responsables de las violaciones a los derechos humanos mencionadas en las conclusiones expuestas supra VIII. 2. Que en cumplimiento de sus obligaciones previstas en los artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana, adopte las medidas necesarias con arreglo a sus procedimientos constitucionales, a fin de hacer plenamente efectivos, en lo sucesivo, los derechos a la vida, a la integridad personal, y a las garantías y protección judicial para todos los habitantes de la zona sur del Estado de Pará, y en particular para los trabajadores rurales, sus representantes y los defensores de derechos humanos. 3. Que en virtud de las violaciones de la Convención Americana arriba expuestas, adopte las medidas más apropiadas para reparar a las víctimas o sus familiares por el daño sufrido por las personas identificadas en este informe”. OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso n.º 11.405, relatório de admissibilidade n.º 33/97, parágrafo 120.

de suas atuações e estão com seus nomes citados em listas dos ditos “marcados para morrer”²⁸.

Em 09 de dezembro de 1998, as vésperas da comemoração do quinquagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Assembléia Geral da ONU aprovou a Resolução 53/144 que prevê uma Declaração sobre o direito e a responsabilidade dos indivíduos, grupos ou órgãos da sociedade de promover e de proteger os Direitos Humanos e liberdades fundamentais universalmente reconhecidos, admitida como Declaração dos Defensores de Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário.

Em maio de 2003, o Brasil ratificou a Resolução 1818, aprovada pela Assembléia Geral da OEA, que determina o apoio às tarefas realizadas pelas pessoas, grupos e organizações da sociedade civil para promoção e proteção dos Direitos Humanos nas Américas.

Em 2004, a Assembléia Geral da OEA, em reconhecimento ao trabalho desenvolvido por pessoas, grupos e organizações da sociedade civil na proteção e na promoção dos Direitos Humanos, aprovou a Resolução 2036, que inclui pela primeira vez uma Recomendação para que os países americanos instituem Planos Nacionais de Ação sobre Defensores de Direitos Humanos.

Em 2003, através da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) foi estabelecido o Grupo de Trabalho, composto por membros do governo e por representantes da sociedade civil organizada, que tinha por escopo a formatação de um Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

O “Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos em Situação de Risco” foi divulgado em 03 de fevereiro de 2005 em Belém, Estado do Pará e prevê a sua implementação por uma Comissão Estadual que irá coordenar o Programa.

O objetivo do Programa é garantir a segurança dos defensores/as através de meios que não os impeçam de continuar suas atividades, como: assessoria jurídica e recursos financeiros. Também prevê a criação de uma Coordenação Nacional que monitorará o Programa e será constituída por representantes do Poder Legislativo; Polícias Federais e Rodoviária Federal; Ministério Público Federal; entidades civis; Poder Executivo; Poder Judiciário e representantes das Coordenações Estaduais.

28 PEDROSA, Miro; BRASILIENSE, Ronaldo. Até a próxima morte. Isto é, São Paulo, n. 1845, p. 32-38, 23 fev. 2005.

A Coordenação Estadual deverá receber as denúncias e analisará as condições para a inserção do defensor/a de Direitos Humanos no Programa. Outrossim, os defensores/as irão participar de cursos para auto-proteção, bem assim os agentes de segurança pública que farão parte do Programa receberão treinamento adequado.

Além do Pará, outros dois Estados foram selecionados para a implantação do Programa, em caráter experimental, quais sejam: Pernambuco e Espírito Santo.

Juntamente com o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, foi editada uma cartilha que dispõe sobre técnicas de defesa, trata-se do “Manual de Auto-proteção para Defensores de Direitos Humanos em Situação de Risco”.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os sistemas de proteção aos Direitos Humanos surgiram como respostas aos horrores ocorridos durante o holocausto, e são compostos, atualmente, de estruturas complexas, em função da disponibilidade de vários instrumentos em sua defesa e de mecanismos que visam também sua garantia e que possibilitam a responsabilização internacional dos Estados que os violam.

Os sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos possuem papel relevante neste processo, vez que as perspectivas de ampliação e de fortalecimento desses sistemas se deu fundamentalmente pelo fato de estarem mais próximos daqueles beneficiados com ações voltadas para a sua proteção e garantia. Neste contexto o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos tem atuado decisivamente sobre o assunto, desde sua concepção até na promoção dos Direitos Humanos.

A Comissão Interamericana tem se demonstrado, ao longo do seu funcionamento, o principal órgão do Sistema Interamericano, não apenas pela quantidade de casos que processa, comparada ao ínfimo número de casos que são decididos pela Corte Interamericana, mas também, pela supervisão geral da promoção e da garantia de Direitos Humanos nos países que compõem a OEA, mediante a elaboração de relatórios e a realização de missões *in loco*.

Por outro lado, o Estado brasileiro tem empreendido esforços, a partir das Recomendações feitas pela Comissão Interamericana, no sentido de realizar políticas públicas voltadas para os Direitos Humanos, procedendo ainda mudanças e inovações legislativas com a mesma finalidade, em que pese ainda não ter instalado um órgão na esfera do executivo, com atribuições específicas para tratar do tema e tampouco ter uma disposição normativa que preveja a implementação das Decisões e Recomendações dos organismos internacionais diante dos casos brasileiros.

Verifica-se verdadeiramente uma reação do governo em atender as solicitações da Comissão na esfera federal, como se demonstrou neste estudo. No entanto, como a resolução dos processos judiciais internos, com a conseqüente responsabilização dos acusados pelas violações e indenização pecuniária às vítimas ou familiares, é de competência das justiças estaduais, e como o governo federal, o qual é o ente que responde junto aos organismos internacionais não tem ingerências nos Estados da federação neste aspecto, os processos judiciais não têm alcançado com celeridade um provimento final, fazendo com que o Sistema Interamericano tenha apenas influência internamente no âmbito federal.

Apesar do governo brasileiro ter atuado para implementar uma política nacional para os Direitos Humanos e ter obtido alterações e inovações legislativas importantes para a consecução de tais fins, a alternância daqueles que ocupam os cargos dos poderes constituídos no Brasil tem impedido que as políticas públicas, como as mencionadas neste estudo, sejam realizadas de forma permanente, monitorada e avaliada sucessivamente e modificadas para atender as demandas sociais.

O que se observa são planos ou programas nacionais voltados para os Direitos Humanos sem um compromisso com sua execução contínua e aprimorada pelos governos sucessores. São medidas governamentais que atendem o bramido da comunidade internacional no momento em que graves casos de violações de Direitos Humanos ocorrem ou quando são submetidos à apreciação dos organismos internacionais.

Espera-se que as ações governamentais sejam instituídas com comprometimento não apenas daqueles que as constituíram, mas de seus sucessores, podendo tal exigibilidade ser feita pelos procedimentos de monitoramento adotados pelos órgãos internacionais, como é o caso da Comissão Interamericana, a qual verifica o cumprimento de suas Recomendações através do monitoramento dos casos individuais e da situação geral de Direitos Humanos no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BROWNIE, Ian. *Princípio de direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah. *Protecting Human Rights in the Americas: case and materials*. 4. ed. rev. Strasbourg: Internacional Institute of Human Rights, 1995.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (Org.). *Tortura no Brasil: implementação das recomendações do relator da ONU*. Rio de Janeiro: CEJIL, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. rev. e amp. São Paulo: Saraiva, 2003.

DORNELLES, João Ricardo W. Notas introdutórias sobre a fundamentação dos direitos humanos. *Revista do Centro de Ciências Jurídicas*, Canoas, v. 1, n. 1, p. 52-72, 1. sem. 2000.

GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Org.). *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Ministério das Relações Exteriores. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil*, Brasília, 2002.

LESDEMA, Héctor Faúndez. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. 2. ed. San Jose: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.

LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto (Org.). *Manual de direitos humanos internacionais*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Independência dos juízes no Brasil*. Recife: GAJOP, 2005.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatórios anuais 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1984-1985, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003 e 2004*. Disponível em: <<http://www.cidh.org>>.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório de seguimento do cumprimento das recomendações da CIDH constante no relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil de 1997*. Disponível em: <<http://www.cidh.org>>.

PEDROSA, Miro; BRASILIENSE, Ronaldo. Até a próxima morte. *Isto é*, São Paulo, n. 1845, p. 32-38, 23 fev. 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2004.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ROBLES, Gregorio. *Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual*. Madrid: Civitas, 1992.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*. 2. ed. atual. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.